



# Dualisme maakt

⇒ **PAUL VAN DER ZWAN** Gemeenten hebben er bijna vier jaar  
dual bestuurs opzitten. In die periode ontwikkelde dual-  
isme zich tot het meest onderzochte onderwerp op lokaal  
gebied. Maar hoe pakte de scherpere rolverdeling tussen  
raad en college uit in een willekeurige gemeente?  
VNG-magazine vroeg het betrokkenen in Nieuwegein,  
een gemeente met relatief veel fracties. Wethouder Mar-  
tin Monrooij denkt dat het met een nieuwe generatie  
lokaal bestuurders uiteindelijk wel goed komt.

Burgemeester Cor de Vos (PvdA) komt er rond voor  
uit: Nieuwegein zat niet te wachten op het dualisme.  
Zijn gemeente liep op dat gebied voor 2002 zeker niet  
voor de troepen uit. 'De scheiding tussen controle en  
uitvoering vind ik een goede  
zaak. Dan hebben we het dus  
over dualisme in de meest een-  
voudige vorm', zegt De Vos, die  
vijf jaar burgemeester is van  
Nieuwegein. Maar experimenten  
hoeven van hem niet zo nodig.  
Zoals de politieke markt die  
Almere introduceerde. 'Bewijs je  
daar het publiek een dienst mee?  
De raad neemt toch de besluiten!'  
De Vos staat binnen zijn gemeen-  
te niet alleen in die opvatting.  
Ook Monrooij (SGP/CU) is scep-  
tisch. 'De invoering van dualisme  
vergeve veel rompslomp. Er ging  
veel tijd verloren aan procedures:  
wie is verantwoordelijk voor  
wat?' En ook veel raadsleden  
keken niet uit naar een verande-  
ring van het lokaal bestuur. Frac-  
tievoorzitter Jacqueline Verbeek  
van Leefbaar Nieuwegein:  
'Raadsleden die al twaalf tot  
zestien jaar in de raad zitten, wilden het dualisme  
gewoon niet.'

## Reserve

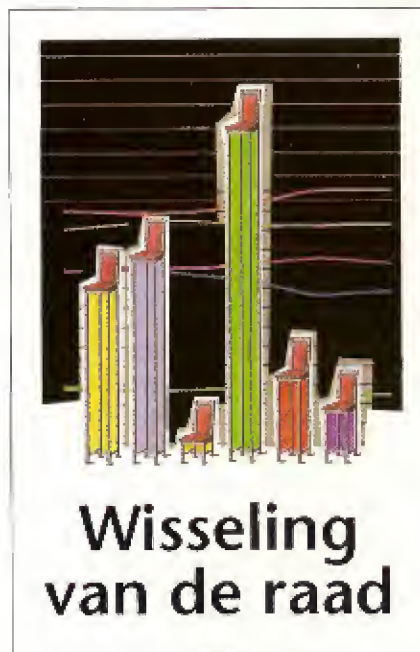
Bij de ontwikkeling van het dualisme in Nieuwegein  
moest daardoor nogal wat reserve worden overwon-  
nen. De raadsverkiezingen leken voor een extra com-  
plicatie te zorgen. De raad met 33 leden telde negen

fracties, tegen zeven in de vorige raadsperiode. En  
binnen het jaar gingen vier raadsleden van Leefbaar  
Nieuwegein verder als Onze Nieuwegeinse Samenle-  
ving. Daarmee kent Nieuwegein een van de meest ver-  
splinterde raden van Nederland. Hoe meer fracties, hoe  
moeilijker de besluitvorming, is de ervaring in veel  
gemeenten.

## Kleine stappen

Onder die omstandigheden gingen de lokaal bestuur-  
ders in Nieuwegein aan de slag in hun nieuwe rol. Ze  
besloten het dualisme met kleine stappen in te voeren.  
'Aan wettelijke eisen, zoals een raadsgriffier en later  
een rekenkamerfunctie, hebben we tijdig voldaan',  
memoreert De Vos. Hij werd als burgemeester voorzit-  
ter van zowel het besturende als het controlerende  
orgaan. De meest gebruikte metafoor voor die positie  
onder zijn collega's is ongetwijfeld 'spagaat'. De Vos  
ervaart dat echter niet zo. 'Wij hebben een vice-voorzit-  
ter van de raad aangewezen. Die neemt het van mij  
over als onderwerpen uit mijn portefeuille in de raad  
aan de orde zijn.'

En ook wethouder Monrooij voelt zich goed in zijn rol  
van uitvoerder van beleid. In de  
vorige raadsperiode was hij  
raadslid, maar hij heeft geen aan-  
vechtingen meer zich met zijn  
raadsfractie in te laten. Hij zit niet  
bij de fractievergaderingen. Eens  
per veertien dagen overlegt hij  
met de fractievoorzitter, maar hij  
bemoeit zich van tevoren in prin-  
cipe niet met het fractiestand-  
punt. 'Ik heb de fractie één keer  
een stemadvies gegeven. Dat  
hebben ze opgevolgd. Waarover  
dat ging? Dat weet ik niet meer.'



Wisseling  
van de raad

## Stroeve start

Het college kende overigens een  
stroeve start. Het telde vijf wet-  
houders, van verschillende partij-  
en: Leefbaar Nieuwegein, CDA,  
VVD, SGP/CU en GroenLinks.  
Al na tien maanden stapte wet-  
houder Jacqueline Verbeek van  
Leefbaar Nieuwegein op. Haar

werd verweten niet voldoende aan de herstructurering  
van de binnenstad, hét onderwerp van de laatste vier  
jaar, te doen. Leefbaar Nieuwegein was de grootste par-  
tij, maar kon desondanks geen geschikte opvolger vin-  
den voor Verbeek. De vier overige partijen hadden nog  
een meerderheid in de raad en gingen daarom door.  
Toch heeft het opstappen van Verbeek de sfeer in het  
college en in de raad volgens De Vos nogal bepaald.



# doorstart



De herstructurering van de binnenstad in Nieuwegein was hét onderwerp van de laatste vier jaar (foto: Joost Grol). Rechtsboven een artist impression van de Palmtorens, twee kantoorstorens in het nieuwe centrum van Nieuwegein

Het eerste jaar van de raadsperiode was daardoor heftig.

Bij raadsleden lijkt sinds 2002 de onzekerheid groter over wat wel en wat niet te doen dan bij burgemeester en wethouders. Onder meer fractievoorzitter Hennie van Randwijk, al bijna acht jaar raadslid voor het CDA, had een moeilijke aanloopperiode. 'Ik vroeg me telkens af wanneer ik wel en wanneer ik geen advies moest vragen aan de wethouder. Soms besloot ik daartoe terwijl het helemaal niet nodig was. Vaak voelde ik me verscheurd.' De Vos daarentegen vindt juist dat de raad vaak te veel op de stoel van het college gaat zitten. Hij doelt daarbij op de kaderstellen: de rol van de raad. 'In mijn visie behoort in het algemeen het college voorstellen te doen voor de kaders, en beslist de raad daarover. Het college voert ze uit en de raad controleert de uitvoering. Het staat raadsleden uiteraard vrij om met initiatiefvoorstellen te komen, vooral als het college in hun ogen zelf te traag optreedt.'

Van Randwijk erkent dat de kaderstelling van de raad moeizaam uit de verf komt. 'Op dat gebied zijn we als het ons uitkomt nog zo monistisch als de pest.' Maar hij heeft goede hoop voor de toekomst. Vanaf 2006 mogen raadsvoorstellen bij wijze van proef niet meer beslaan dan één A4'tje. Dat dwingt tot het formuleren van hoofdlijnen.

De Wet dualisering gemeentebestuur is duidelijk over de rolverdeling tussen raad en college. Het is vooral de rolopvatting die voor problemen zorgt, constateert voormalig en eerste raadsgriffier van Nieuwegein Peter Ligtelijn. 'Daarover is eigenlijk nooit discussie geweest.'

## Scherper debat

Dualisering hoort niet alleen invloed te hebben op de rol van lokaal bestuurders, maar ook op de raadsvergaderingen. Zij zou leiden tot meer en scherper debat. Jos van Rossum volgt al jaren veel raadsvergaderingen als geïnteresseerd burger. Door gemeente-



## Van zeven naar tien raadsfracties

De gemeenteraad van Nieuwegein bestond in de raadsperiode 1998-2002 uit zeven fracties. Na de verkiezingen van 2002 telde de raad negen fracties. Nieuw was onder meer Leefbaar Nieuwegein, dat met zeven zetels gelijk de grootste partij werd. Maar na tien maanden viel de fractie uiteen naar aanleiding van het opstappen van wethouder Jacqueline Verbeek van Leefbaar Nieuwegein. Vier fractieleden vormden samen de nieuwe partij Onze Nieuwegeinse Samenleving, de tiende fractie in de raad. Een raadslid van Leefbaar Nieuwegein stapte over naar de VVD.

lijke plannen met zijn leefomgeving kwam hij met de gemeentepolitiek in aanraking. Sindsdien volgt hij die op de voet. Naar zijn opvatting vormen het college en de raad tijdens raadsvergaderingen meer twee kampen dan voorheen. Maar schijn bedriegt.

De Vos: 'De coalitie zorgt er wel voor dat ze op belangrijke punten niet verdeeld is. Er is dus gewoon nog sprake van een monistische werkwijze.' Dat vindt ook Jacqueline Verbeek. 'Het college bekookt het allemaal en de collegepartijen in de raad gaan mee. Niks dualisme dus.' Daarbij past volgens Monrooij een relativering. De gemeentepolitiek kent naar zijn oordeel niet zo veel controversiële onderwerpen. Zo'n 95 procent van de onderwerpen is praktisch van aard, slechts vijf procent zijn principiële kwesties. 'Rond praktische onderwerpen bereikt de raad altijd wel een meerderheid, dualisme of niet.'

### Profileren

De vaak nog monistische besluitvorming ten spijt, is de drang van raadsleden om zich te profileren toegenomen. Dat komt mede door het grote aantal fracties. 'Het wij-gevoel valt immers weg als je buiten het college valt', aldus Van Randwijk.

Desondanks is dualisering niet terug te vinden in de duur van de raadsvergaderingen. Daar had de gemeente vier jaar geleden met de invoering van maximale spreektijden ook een stokje voor gestoken.

## Griffier avant la lettre

Sinds maart 2003 zijn gemeenten verplicht een raadsgriffier te hebben. Een pioniersfunctie waarvoor Nieuwegein een ervaren ambtenaar uit eigen gelederen aanstelde. Peter Ligtelijn was sinds 1971 ambtenaar in Nieuwegein. Hij noemt zichzelf 'griffier avant la lettre'. Vooruitlopend op de invoering van dualisering was hij namelijk staffunctionaris raadsondersteuning. Daarnaast fungeerde hij negen keer als secretaris bij de collegevorming. Ligtelijn heeft de griffie opgebouwd en geassisteerd bij formele invoering van het dualisme. Zijn opvolger Ita Joosten ziet het als haar taak om 'het dualisme een zet verder te geven'.

Het bevalt uitstekend. Van Randwijk: 'Je voorkomt eindeloze herhaling van de standpunten die al in de commissievergaderingen zijn bepaald.' Nieuw was ook het onderscheid tussen hamerstukken en bespreekstukken. Daardoor duren de meeste raadsvergaderingen niet langer dan drieënehalf uur.

### Publieke tribune

Doel van dualisering is mede om de burger meer bij het gemeentebestuur te betrekken. Zij heeft in Nieuwegein bijvoorbeeld niet geleid tot een drukker bezette publieke tribune bij de raadsvergaderingen. Volgens Van Rossum zitten er doorgaans meer ambtenaren om hem heen dan burgers. En volgens de ondervraagden leeft de politiek ook niet meer bij burgers dan voorheen. Van Randwijk: 'Er bestaat geen brede maatschappelijke belangstelling voor de politiek. Dat baart me grote zorgen.' Toch heeft hij het idee dat burgers hem makkelijker weten te vinden dan voorheen. En Van Rossum op zijn beurt vindt dat hij als burger vaker door politici wordt geraadpleegd. 'Dat komt mede doordat die zich meer onder de bevolking begeven.'

Net als bezoek van raadsvergaderingen en contact tussen burger en lokaal bestuurders, vormen burgerinitiatieven een teken van betrokkenheid met de gemeentepolitiek. Vooral in de eerste jaren van deze raadsperiode werd volgens burgemeester De Vos een flink aantal initiatieven ingediend. 'Het ging vaak om verzoeken om geld voor activiteiten of voorzieningen. Een groot aantal vond geen gehoor bij de raad. Mede daardoor zijn er nu minder burgerinitiatieven.'

De structuur van het gemeentebestuur conform de wet is in Nieuwegein inmiddels net als in andere gemeenten wel veranderd. Maar minstens zo belangrijk is wijziging van de cultuur. En die hapert in Nieuwegein, waar de monistische sporen moeilijk uit blijken te wisselen.

### Succesvol

Is het dualisme in Nieuwegein al als succes te beschouwen? Onder meer wethouder Monrooij vindt nog van niet. 'De doelen, de burger dichter bij bestuur brengen en een duidelijker rolverdeling tussen college en raad, zijn niet gehaald.' Iedere ondervraagde komt wel met tips voor verbeteringen. Raadsleden moeten meer de straat op, dat is wel zeker. En commissievergaderingen kun je ook wel eens op locatie houden, bijvoorbeeld in een buurthuis, oppert Van Randwijk. Daarnaast vindt hij dat de raad zelf veel meer initiatieven moet nemen. 'We volgen onder meer in commissievergaderingen nog te veel het college.'

Maar een echt beslissende stap op weg naar vervolmaking van het dualisme in Nieuwegein ligt in de komst van raadsleden en wethouders zonder monistisch verleden. Eenderde van de huidige raadsleden vertrekt na de komende verkiezingen. Monrooij: 'Met een nieuwe generatie lokaal bestuurders komt het waarschijnlijk wel goed.' •

Dit is de eerste aflevering van een serie artikelen ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006.